Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/2303

Schriftlicher Bericht

des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß)

über den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP

— Drucksache IV/1949 —

betr. **Änderung und Ergänzung der Geschäftsordnung; Geheimschutzordnung**

A. Bericht des Abgeordneten Benda

I. Allgemeines

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung vom 20. Februar 1964 den interfraktionellen Antrag dem Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung überwiesen. Der Ausschuß hat in seiner Sitzung vom 27. Mai 1964 den Antrag beraten.

Der Antrag gliedert sich in eine Änderung und Ergänzung der Geschäftsordnung und eine Geheimschutzordnung, die Teil der Geschäftsordnung werden soll und die eine Ermächtigung für den Präsidenten enthält, nach Anhörung des Ältestenrates Ausführungsbestimmungen zur Geheimschutzordnung zu erlassen. Der Antrag geht auf längere Vorberatungen zurück, die zunächst auf Verwaltungsebene geführt und später von einer vom Ältestenrat eingesetzten Kommission, bestehend aus den Fraktionsgeschäftsführern, fortgesetzt wurden. Der Ausschuß hat bedauert, daß zu diesen Vorverhandlungen nicht mindestens einige Mitglieder des Geschäftsordnungsausschusses herangezogen wurden, um von vornherein die Möglichkeit zu haben, ihre Auffassungen zur Änderung der Geschäftsordnung darzulegen.

Im Verlauf der Beratung des Antrags im Geschäftsordnungsausschuß haben sich in einer Reihe von Einzelfragen Bedenken grundsätzlicher Art sowie Zweifel daran ergeben, ob die vorgeschlagene Regelung den praktischen Bedürfnissen des Bundestages voll entspricht. Der Ausschuß hat jedoch darauf verzichtet, grundlegende Änderungen vorzunehmen, da er die Verabschiedung der Geheimschutzordnung für eilbedürftig angesehen hat und daher an der Gesamtkonzeption des Entwurfs nichts ändern wollte. Es erschien dem Ausschuß auch empfehlenswert, zunächst praktische Erfahrungen zu sammeln und dann zu einem späteren Zeitpunkt die Geheimschutzordnung im Lichte der gesammelten Erfahrungen zu überprüfen. Die vom Ausschuß vorgenommenen Änderungen des Entwurfes beschränken sich daher auf diejenigen Punkte, bei denen nach seiner Auffassung eine von dem Entwurf abweichende Regelung unumgänglich ist.

Sämtliche Beschlüsse des Ausschusses erfolgten einstimmig.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen

a) Änderung und Ergänzung der Geschäftsordnung

Zu § 21 GO

Der neu eingefügte Absatz 4 läßt die nach § 21 Abs. 1 GO bisher schon gegebene Möglichkeit, bestimmte Akten durch Beschluß des Bundestages als „Vertraulich" zu bezeichnen, unberührt.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg, Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

Zu § 21 a GO

Durch den neu eingefügten § 21 a wird der Bundestag verpflichtet, sich eine Geheimschutzordnung (GSO) zu geben, die ihrem rechtlichen Gehalt nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung gleichgesetzt ist.

Im Gegensatz zu der für die Verwaltung geltenden „Verschlußsachenanweisung (VS-Anweisung) für die Bundesbehörden", die zwischen den Geheimhaltungsgraden „Streng Geheim", „Geheim", „VS-vertraulich", „VS-nur für den Dienstgebrauch" unterscheidet, soll die Geheimschutzordnung des Bundestages lediglich eine Unterscheidung zwischen geheimen und vertraulichen Angelegenheiten vorsehen. Dabei bedeutet der Begriff „Geheim", daß es sich nach Auffassung der herausgebenden Stelle um eine Angelegenheit handelt, die Staatsgeheimnisse im Sinne der §§ 99 ff. des Strafgesetzbuches enthält, während vertrauliche Angelegenheiten zwar aus anderen Gründen einer vertraulichen Behandlung bedürfen, jedoch keine Staatsgeheimnisse im strafrechtlichen Sinne enthalten. In den Ausschußberatungen ist klargestellt worden, daß im Strafrecht der materielle Begriff des Staatsgeheimnisses gilt, so daß die Bezeichnung eines Dokumentes als „Geheim" oder „Vertraulich" zwar einen Anhaltspunkt dafür liefert ob in diesem tatsächlich Geheimnisse im strafrechtlichen Sinne enthalten oder nicht enthalten sind, daß jedoch diejenigen Personen, die mit solchen Dokumenten in Berührung kommen, von einer selbständigen Prüfung dieser Frage nicht befreit sind.

Zu § 73 Abs. 6 GO

Die Bestimmung sieht vor, daß die mit geheimen oder vertraulichen Angelegenheiten befaßten Ausschüsse sich darüber schlüssig werden, wie die Beratung dieser Gegenstände hinsichtlich ihrer geheimen oder vertraulichen Behandlung durchzuführen ist.

In Abweichung von dem Entwurf sieht Satz 2 nunmehr vor, daß der Ausschußvorsitzende zwar innerhalb der Sitzung, jedoch nicht unbedingt vor Eintritt in die Beratung einen Beschluß des Ausschusses über die geheime oder vertrauliche Behandlung herbeizuführen hat. Diese Änderung des Entwurfs ist deswegen erforderlich, weil sich unter Umständen erst im Verlauf der Beratung eines bestimmten Gegenstandes die Notwendigkeit ergeben kann, diese Beratung oder einen Teil von ihr für „Geheim" bzw. „Vertraulich" zu erklären. Ein entsprechender Beschluß muß jedoch bis zum Schluß der Sitzung gefaßt, kann also nicht in einer späteren Sitzung nachgeholt werden.

Der Ausschuß war sich darüber einig, daß dann, wenn die Beratungen für „Geheim" oder „Vertraulich" erklärt werden, diejenigen Teilnehmer der Ausschußsitzung, deren Anwesenheit für diese Beratung nicht erforderlich ist, den Sitzungssaal verlassen müssen.

b) Geheimschutzordnung

Zu § 1 Abs. 1 GSO

Für die Frage, ob ein Dokument im Hinblick auf das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder der Geheimhaltung bedarf, kommt es nach dieser Bestimmung auf die Auffassung der herausgebenden Stelle an, die demnach auch die Verantwortung für die richtige Einstufung übernimmt. Hinsichtlich der Einteilung in Geheimsachen und vertrauliche Angelegenheiten vgl. die Bemerkung zu § 21 a der GO; für das Verfahren vgl. die Bemerkung zu § 3 Abs. 1 GSO.

Zu § 1 Abs. 2 und 3 GSO

Während Absatz 2 vorsieht, daß geheime Dokumente nur unter besonderen Einschränkungen und in einem besonders geregelten Verfahren ihren Empfängern zugänglich gemacht werden dürfen, läßt Absatz 3 eine Ausnahme von diesem Verfahren durch den Präsidenten bzw. durch die Vorsitzenden der Ausschüsse mit entsprechender Ermächtigung des Präsidenten zu. Hiernach ist es z. B., wenn der Präsident den Ausschußvorsitzenden eine entsprechende Ermächtigung erteilt, möglich, daß bestimmte Geheimdokumente den Obleuten der Fraktionen oder den Berichterstattern der Ausschüsse nicht erst in der Ausschußsitzung, sondern bereits vorher zugänglich gemacht werden dürfen.

Nach § 2 der Ausführungsbestimmungen zur Geheimschutzordnung, zu deren Erlaß der Präsident nach § 4 GSO ermächtigt wird, darf der Abgeordnete, dem ein geheimes oder vertrauliches Dokument übergeben worden ist, in Abweichung von § 1 Abs. 2 Satz 2 GSO, von dem Inhalt eines geheimen Dokumentes dem Vorsitzenden seiner Fraktion oder einem von diesem beauftragten Mitglied seines Fraktionsvorstandes Kenntnis geben.

Da nach § 1 Abs. 3 Satz 3 bei der Bewilligung von Ausnahmen von Absatz 2 die Grundsätze der Verschlußsachenanweisung zu beachten sind, muß nach Auffassung des Ausschusses sichergestellt werden, daß der Inhalt der Verschlußsachenanweisung für die Bundesbehörden denjenigen Mitgliedern des Bundestages, die die Grundsätze dieser Anweisung zu berücksichtigen haben, zugänglich gemacht wird

Zu § 1 Abs. 4 GSO

Die Bestimmung sieht vor, daß geheime Dokumente nur in hierfür besonders bestimmten Räumen, zu denen unter Umständen auch die Büros bestimmter Ausschüsse gehören können, eingesehen oder bearbeitet werden dürfen.

Zu § 1 Abs. 5 GSO

Im Gegensatz zu der bisherigen Praxis sollen zukünftig bei geheimen Beratungen nur noch die Beschlüsse protokolliert werden, während die Beratungen selbst allenfalls ihrem wesentlichen Inhalt nach festgehalten werden dürfen.

Zu § 1 Abs. 6 GSO

Die Bestimmung enthält die Rechtspflicht des Abgeordneten, Aufzeichnungen über geheime Beratungen entweder ganz zu unterlassen oder dann, wenn durch den Vorsitzenden Aufzeichnungen zugelassen werden, dafür Sorge zu tragen, daß diese Aufzeichnungen nach der Sitzung vernichtet oder wie Geheimsachen aufbewahrt werden.

Zu § 1 Abs. 7 GSO

Absatz 7 bezieht sich insbesondere auf den Ältestenrat und den Vorstand des Bundestages sowie andere Gremien, die keine Ausschüsse sind.

Zu § 2 Abs. 1 GSO

Wegen der Unterscheidung zwischen Geheimsachen und vertraulichen Angelegenheiten im Sinne der Geschäftsordnung vgl. die Bemerkung zu § 21 a der GO.

Zu § 2 Abs. 2 GSO

Da es sich bei vertraulichen Dokumenten nach Auffassung der herausgebenden Stelle nicht um Geheimsachen im Sinne der §§ 99 ff. StGB handelt, ist es nicht erforderlich, diese Dokumente den gleichen strengen Beschränkungen, wie sie in § 1 der GSO für Geheimsachen vorgesehen sind, zu unterwerfen, jedoch gilt auch für diese der Grundsatz einer vertraulichen Behandlung, insbesondere in dem Sinne, daß über ihren Inhalt nur insoweit eine Unterrichtung stattfinden darf, als dies aus Gründen der parlamentarischen Arbeit unerläßlich ist.

Zu § 2 Abs. 3 GSO

Im Gegensatz zu dem Entwurf schlägt der Geschäftsordnungsausschuß vor, den Ausschüssen nicht in jedem Falle die Möglichkeit zu nehmen, vertrauliche Beratungen zu protokollieren, wie dies für Geheimsachen (§ 1 GSO) vorgesehen ist; vielmehr soll der Ausschuß selbst darüber entscheiden, ob die Beratungen selbst oder nur die Beschlüsse protokolliert werden.

Zu § 2 Abs. 4 GSO

Vergleiche Bemerkung zu § 1 Abs. 7 GSO

Zu § 2 a GSO

Der Ausschuß hat in Ergänzung des Entwurfs die Einfügung eines § 2 a für erforderlich gehalten, durch den sichergestellt werden soll, daß die Bestimmungen der §§ 1 und 2 GSO auch für diejenigen geheimen und vertraulichen Kenntnisse singemäß anzuwenden sind, die nicht durch Aushändigung von Dokumenten, sondern auf anderem Wege, insbesondere auf Grund mündlicher Informationen oder im Verlaufe von Besichtigungen, Vorführungen usw., erlangt werden. Die Erweiterung entspricht inhaltlich § 99 Abs. 1 StGB.

Zu § 3 Abs. 1 GSO

Die Vorschrift sieht vor, daß der Präsident oder ein von ihm Beauftragter der Auffassung der herausgebenden Stelle über die Notwendigkeit der Geheimhaltung oder vertraulichen Behandlung eines Dokumentes (vgl. § 1 Abs. 1, § 2 Abs. 1 GSO) durch eine entsprechende Kennzeichnung Rechnung trägt. Nach Auffassung des Ausschusses sind Beauftragte des Präsidenten die von ihm zu bestimmenden Angehörigen der Bundestagsverwaltung, dagegen nicht die Vorsitzenden der Ausschüsse oder andere Mitglieder des Bundestages.

Der im Entwurf vorgesehene Satz 3, nach dem im Streitfall der Präsident im Benehmen mit dem Ältestenrat entscheiden soll, ist vom Ausschuß ersatzlos gestrichen worden, weil nach seiner Auffassung die Vorschrift zu Zweifeln Anlaß gibt, wer die schließliche Verantwortung über die richtige Kennzeichnung eines geheimen oder vertraulichen Dokumentes zu tragen hat. Nach dem in § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 GSO enthaltenen Grundsatz ist für die richtige Einstufung eines Dokumentes die Auffassung der herausgebenden Stelle maßgebend. Demnach ist der Präsident zwar befugt, Gegenvorstellung zu erheben und z. B. anzuregen, daß eine von der herausgebenden Stelle für geheimhaltungsbedürftig gehaltene Sache ganz oder teilweise als „Vertraulich" gekennzeichnet wird. Im Streitfalle sollte jedoch nach Auffassung des Ausschusses nicht der Präsident, sondern die herausgebende Stelle die Verantwortung für die richtige Einstufung übernehmen. Dabei soll jedoch nach Meinung des Ausschusses das Recht des Präsidenten unberührt bleiben, vor der endgültigen Kennzeichnung eines Dokumentes, auf dessen richtige Einstufung hinzuwirken und z. B. der herausgebenden Stelle nahezulegen, nur diejenigen Teile eines Dokumentes als „Geheim" bzw. „Vertraulich" zu kennzeichnen, die einer solchen Beschränkung tatsächlich bedürfen. Die bisherige Praxis hat ergeben, daß häufig z. T. umfangreiche Dokumente nur deswegen als „Geheim" bzw. „Vertraulich" gekennzeichnet worden sind, weil einzelne Teile dieser Dokumente eine solche Einstufung notwendig machten, während der überwiegende Teil ohne diese Beschränkung behandelt werden konnte.

§ 3 Abs. 2 GSO

Diese Bestimmung regelt die geschäftsmäßige Behandlung von geheimen oder vertraulichen Dokumenten innerhalb der Bundestagsverwaltung.

Zu § 4 GSO

Die Ausführungsbestimmungen zur Geheimschutzordnung, zu deren Erlaß der Präsident nach Anhörung des Ältestenrates ermächtigt werden soll, haben dem Ausschuß bei seinen Beratungen im Entwurf bereits vorgelegen. Der Ausschuß hat diese zur Kenntnis genommen.

Bonn, den 4. Juni 1964

Benda

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag — Drucksache IV/1949 — in der aus der anliegenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Bonn, den 4. Juni 1964

Der Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung

Ritzel — Vorsitzender

Benda — Berichterstatter

Zusammenstellung

des Antrags der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, FDP

betr. Änderung und Ergänzung der Geschäftsordnung; Geheimschutzordnung

— Drucksache IV/1949 —

mit den Beschlüssen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuß)

Antrag	Beschlüsse des 1. Ausschusses
Der Bundestag wolle beschließen:	Der Bundestag wolle beschließen:
I. Änderung der Geschäftsordnung	**I. Änderung der Geschäftsordnung**
1. ◆ § 21 der Geschäftsordnung erhält folgenden neuen Absatz 4: „(4) Absätze 1 bis 3 gelten nicht für geheime oder vertrauliche Akten im Sinne des § 21 a."	1. unverändert
2. ◆ In die Geschäftsordnung wird folgender § 21 a neu eingefügt: „§ 21 a Geheimschutzordnung Der Bundestag beschließt eine Geheimschutzordnung, die Bestandteil dieser Geschäftsordnung ist. Sie regelt die Behandlung geheimer oder vertraulicher Akten und sonstiger Angelegenheiten."	2. unverändert
3. § 73 Abs. 6 der Geschäftsordnung erhält folgende Fassung: „(6) Die Ausschüsse können für einen Beratungsgegenstand oder für Teile desselben die Geheimhaltung oder die Vertraulichkeit beschließen. *Soll* über ein geheimes oder vertrauliches Schriftstück, eine sonstige geheime oder vertrauliche Unterlage oder mündliche Mitteilung beraten *werden, obliegt es dem* Vorsitzenden, die entsprechende Beschlußfassung *vor Eintritt in die Beratungen herbeizuführen."*	3. ◆ § 73 Abs. 6 der Geschäftsordnung erhält folgende Fassung: „(6) Die Ausschüsse können für einen Beratungsgegenstand oder für Teile desselben die Geheimhaltung oder die Vertraulichkeit beschließen. **Wird** über ein geheimes oder vertrauliches Schriftstück, eine sonstige geheime oder vertrauliche Unterlage oder mündliche Mitteilung beraten, **führt der** Vorsitzende die entsprechende Beschlußfassung **unverzüglich in derselben Sitzung herbei.**"

Antrag

II. Geheimschutzordnung

Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages

§ 1

(1) Dokumente, die nach Auffassung der herausgebenden Stelle im Hinblick auf das Wohl der Bundesrepublik Deutschland oder eines ihrer Länder der Geheimhaltung bedürfen, werden in folgender Weise gekennzeichnet:

Deutscher Bundestag
Geheimsache
(unter Hinweis auf §§ 99 ff.
des Strafgesetzbuches)

(2) Geheime Dokumente sind nur für die im Anschreiben angegebenen Empfänger bestimmt. Sie dürfen anderen Personen mit Ausnahme des Präsidenten nicht zugänglich gemacht werden. Werden Geheimdokumente Ausschüssen zugeleitet, dürfen sie nur in der Sitzung und längstens für deren Dauer ausgegeben werden.

(3) Ausnahmen von Absatz 2 kann der Präsident zulassen. Er kann diese Befugnis an Ausschußvorsitzende für den Bereich ihres Ausschusses übertragen. Bei Bewilligung von Ausnahmen sind die Grundsätze der Verschlußsachenanweisung für die Bundesbehörden zu beachten, insbesondere darf niemand über den Inhalt geheimer Dokumente umfassender oder früher unterrichtet werden, als dies aus Gründen der parlamentarischen Arbeit unerläßlich ist.

(4) Geheime Dokumente dürfen nur in den hierfür bestimmten Räumen eingesehen oder bearbeitet werden.

(5) Bei geheimen Beratungen dürfen nur die Beschlüsse protokolliert werden. Der Ausschuß kann beschließen, daß die Beratungen dem wesentlichen Inhalt nach festgehalten werden.

(6) Über geheime Beratungen dürfen Aufzeichnungen nicht angefertigt werden. Der Vorsitzende kann Ausnahmen für die Sitzung zulassen und hat dabei die Auflage zu machen, daß diese Aufzeichnungen am Ende der Sitzung vernichtet oder zur Aufbewahrung abgegeben werden.

(7) Für andere Gremien des Deutschen Bundestages gelten Absatz 2 Satz 3 und Absätze 3 und 5 entsprechend.

§ 2

(1) Dokumente, die nach Auffassung der herausgebenden Stelle keine Geheimsache darstellen, aber einer vertraulichen Behandlung bedürfen, werden in folgender Weise gekennzeichnet:

Deutscher Bundestag
Vertraulich
im Sinne der Geschäftsordnung
(§ 21 a, § 73 Abs. 6)

Beschlüsse des 1. Ausschusses

II. Geheimschutzordnung

Geheimschutzordnung des Deutschen Bundestages

§ 1

unverändert

§ 2

(1) unverändert

Antrag	Beschlüsse des 1. Ausschusses
(2) Die Ausschüsse beschließen, welchen Beschränkungen diese Dokumente im Einzelfall unterliegen. Dabei sind die Grundsätze der Verschlußsachenanweisung für die Bundesbehörden zu beachten, insbesondere darf niemand über den Inhalt vertraulicher Dokumente umfassender oder früher unterrichtet werden, als dies aus Gründen der parlamentarischen Arbeit unerläßlich ist.	(2) unverändert
(3) Bei vertraulichen Beratungen *dürfen* nur die Beschlüsse protokolliert werden. *Der Ausschuß kann beschließen, daß die Beratungen dem wesentlichen Inhalt nach festgehalten werden.*	(3) Bei vertraulichen Beratungen **kann der Ausschuß beschließen, daß** nur die Beschlüsse protokolliert werden.
(4) Für andere Gremien des Deutschen Bundestages gelten Absätze 2 und 3 entsprechend.	(4) unverändert
	§ 2 a
	Die Bestimmungen über geheime und vertrauliche Dokumente gelten sinngemäß auch für geheime und vertrauliche Kenntnisse, die auf anderem Wege als durch Aushändigung von Dokumenten erlangt werden.
§ 3	§ 3
(1) Dokumente, die dem Bundestag zugeleitet werden und die der Geheimhaltung oder der vertraulichen Behandlung bedürfen, werden vom Präsidenten oder seinem Beauftragten entsprechend gekennzeichnet. Dokumente, die im Bundestag entstehen, werden von der herausgebenden Stelle gekennzeichnet. *Im Streitfall entscheidet der Präsident im Benehmen mit dem Ältestenrat.*	(1) Dokumente, die dem Bundestag zugeleitet werden und die der Geheimhaltung oder der vertraulichen Behandlung bedürfen, werden vom Präsidenten oder seinem Beauftragten entsprechend gekennzeichnet. Dokumente, die im Bundestag entstehen, werden von der herausgebenden Stelle gekennzeichnet.
(2) Geheime oder vertrauliche Dokumente werden nach der Verschlußsachenanweisung für die Bundesbehörden und ergänzenden Weisungen des Präsidenten vom Geheimschutzbeauftragten der Verwaltung des Bundestages verwaltet und in der Geheimregistratur der Bundestagsverwaltung aufbewahrt. Der Präsident bestimmt, wann geheime oder vertrauliche Dokumente an das Archiv abzugeben oder zu vernichten sind.	(2) unverändert
§ 4	§ 4
Der Präsident ist ermächtigt, nach Anhörung des Ältestenrates Ausführungsbestimmungen zu dieser Geheimschutzordnung zu erlassen.	unverändert